

# Un modèle d'intervention directe dans l'espace rural appliqué au delta intérieur du Niger

B.S. FOFANA

*Enseignement Supérieur  
Bamako (Mali)*

## RÉSUMÉ

*Une Opération de Développement Rural (ORD) peut être définie comme un organisme technique d'intervention directe dans l'espace rural en vue de promouvoir la production. Elle est dotée d'un statut juridique qui la libère des pressions administratives tout en lui conférant une fonction technique de drainage des capitaux étrangers vers les zones rurales. Cependant le modèle a ses limites.*

*Il s'agit d'une intervention directe et massive dans le secteur rural, qui ne laisse aucune responsabilité aux populations rurales encadrées, et fortement influencée par le financement extérieur.*

*Dans l'espace deltaïque du Niger, où plusieurs opérations de développement rural sont impliquées, on perçoit clairement les limites du modèle : perturbation du milieu écologique, culturel et humain, gaspillage des ressources naturelles et blocage structurel de l'espace, incohérences et (ou) contradictions dans l'aménagement, aggravation des disparités sociales par l'introduction de nouvelles stratifications, etc.*

## ABSTRACT

*A Rural Development Operation may be defined as a technical organization concerned with promoting production through direct intervention in rural space. It has a legal status which preserves it from administrative pressure while at the same time conferring on it the technical function of diverting foreign capital to rural areas.*

*It has, however, certain limits.*

*It is a method of direct, large-scale intervention in rural zones which leaves the rural populations concerned no share of responsibility; it is moreover strongly influenced by the foreign investment involved.*

*These limits become evident in the Niger Delta area, where several development schemes are ongoing. Ecological, cultural and human environment is perturbed, natural resources are squandered, space development is obstructed, incoherence and/or contradictions appear, social inequality is aggravated with the forming of new groups...*

## INTRODUCTION

L'effort permanent des pouvoirs publics tendant à rechercher une structuration mieux adaptée et plus cohérente de l'espace rural traduit bien la vocation agropastorale du Mali. C'est, en effet, une longue expérience de restructuration qui caractérise le secteur rural, de l'époque coloniale à la période de l'après-indépendance.

socio-économique — recherchée en terme de rendement à l'hectare — de la population.

OPÉRATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL : UN MODÈLE D'INTERVENTION RURALE

Les structures classiques de l'agriculture ont été incapables

*la période d'avant 1938 est dominée par des actions isolées, des concessions européennes et des fermes-écoles... Les SIP (Sociétés Indigènes de Prévoyance) datent de 1910.*

*la période 1938-1945 marquée essentiellement par l'« effort de guerre » permet à la puissance coloniale de renforcer son autorité dans le secteur rural par : la réorganisation du service de l'Agriculture en Secteurs et Sous-Secteurs, le contrôle de l'encadrement, et la formation des encadreurs à M'Pessoba et à Katibougou ;*

*la période 1950-1960 renforce la dépendance du secteur rural*

par l'amélioration de la production agricole au secteur rural. Elles n'ont même pas réussi — sauf en de rares occasions et sectoriellement — à promouvoir une croissance soutenue des cultures. Les stratégies nouvelles ont donc tendance à se démarquer aussi largement que possible, de ces approches classiques fortement « centralistes » et dont la grave lacune a été de manquer de dimension spatiale. Les ODR s'inscrivent dans le courant de recherche d'une approche globale et intégrée du développement de la population rurale.

Une Opération de Développement est « un organisme

développement régional intégré. On assiste même, parfois, à des situations inverses, de blocage spatial; témoin les multiples conflits qui caractérisent aujourd'hui l'aménagement de l'espace deltaïque à Mopti, support de quatre des plus importantes opérations de développement rural du Mali. C'est que la stratégie arrêtée implique :

l'occupation « étrangère » de nature agressive d'un espace fortement humanisé, l'aménagement technique qui exige un transfert de technologie dans un délai le plus court possible et la redistribution des exploitations par attribution des parcelles en fonction de critères artificiels.

Examinons très rapidement ce qui se passe, au début et à la fin de la chaîne, dans la zone du delta intérieur du Niger.

Les effets de l'agression de l'espace deltaïque, apparaissent nettement aujourd'hui, cinq ans à peine après le lancement des opérations.

Si l'interpénétration spatiale, le chevauchement des actions et programmes ont été révélateurs d'une certaine incohérence dans l'aménagement, la souveraineté juridique territoriale octroyée à chaque opération ne pouvait que conduire à la perturbation des rapports économiques, sociaux et culturels qui définissent l'exploitation traditionnelle de l'espace rural.

Le code pastoral « Cheik Amadou » qui a marqué de sa cohérence et de sa souplesse l'exploitation planifiée des ressources du delta, a été fortement ébranlé alors qu'aucune structure juridique nouvelle n'est prévue en remplacement.

L'occupation « sauvage » des *bourtol* et leur aménagement en casiers de riz, en rallongeant et en perturbant les pistes à bétail, provoquent des heurts entre les populations rurales. Des cas d'expropriations de fait des paysans sont causes de détérioration des rapports entre l'encadrement technique et les populations. Des communautés exercent en effet des droits coutumiers, historiques, économiques et sociaux sur des portions de l'espace incluses dans la zone aménagée, alors qu'elles-mêmes ont été rejetées ou exclues de la liste des « villages encadrés ».

Il en est ainsi du village de Dourma (au Nord du Séno) dont les habitants, non seulement se considèrent comme faisant partie des groupes sociaux du Séno mais également ont des champs sur les bordures de la plaine, et font paître en hivernage et en saison sèche leurs troupeaux dans la zone encadrée... et du village Peul de Sari dans l'Unité de Développement de Dinangourou, dont Koba (au Sud du Séno) fait partie des hameaux concernés.

Le découpage de la zone d'encadrement de l'ODEM, qui ne correspond ni à une délimitation physique marquante ni à un découpage administratif, compliqué par ailleurs l'estimation de la population de la zone. Une enquête récente qui a travaillé sur deux sources statistiques différentes (statistiques administratives et recensement général de 1976) a décompté 100.000 habitants dans la zone socio-économique qui a été encadrée sur la base de 50.000 personnes (estimation de l'ODEM).

Le statut juridique dont sont dotées les opérations ne règle absolument pas l'occupation de l'espace rural qu'elles devraient transformer. L'effritement et la sape des fondements de la réglementation coutumière de l'exploitation rurale menacent tragiquement l'équilibre biogéographique du delta intérieur du Niger, en multipliant dans l'espace des structures de conflits et de frictions.

A titre d'illustration, citons ce village Peulh, Manako, dont

les terres de pâturages ont été aménagées en casiers de riz, et où une digue passe à 20 m seulement de l'unique parc de vaccination du village.

L'Opération pêche procède de la même façon à l'expropriation simple des collectivités communales et coopératives des installations portuaires et de conditionnement du poisson de Mopti, conformément au même principe de « souveraineté » octroyée sur le fleuve ». Les rapports entre l'Opération pêche et la puissante Coopérative des pêcheurs sont et demeurent de ce fait « chargés d'électricité ».

L'aménagement de l'espace deltaïque se caractérise essentiellement par une profonde anarchie, davantage provoquée et entretenue par la riziculture en submersion contrôlée.

Tout se passe, dans le delta, comme si chaque opération, partant d'un point de l'espace rural, défini au préalable comme son aire d'extension, s'était répandue par la suite à d'autres portions de l'espace, aidée par l'absence de réglementation et de délimitation des aires entre opérations.

Prenons le cas de l'Opération de riz en extension de superficie (Mopti I : 41.250 ha et Mopti II : 27.970 ha). L'Opération aura à occuper la zone comprise entre Diamba Kourou et Bougoula au Nord, avec Mopti II..., d'où : sources de conflits entre riziculteurs et éleveurs

— la plaine, à certains endroits, est entièrement prise, incluant largement l'espace prévu traditionnellement pour entretenir les animaux pendant la durée de leur passage ;

— les bourgouttières sont occupées, de Konio jusqu'à Karbayes, par des aménagements comme les casiers de Sanran-tomo et ceux de Mopti Sud ;

— au niveau du lac Débo se sont introduites des cultures itinérantes, voisinant les casiers aménagés, et qui accentuent le manque à gagner du bourgou, portant l'espace rizicole soustrait à l'utilisation pastorale à près de 250.000 ha selon une étude agrostologique de l'ODEM.

Sources de conflits entre riziculteurs et pêcheurs : A la suite de la sécheresse persistante dans la zone, beaucoup de mares ont été aménagées en casiers... et d'autres, non moins poissonneuses, ont été isolées au milieu des ouvrages ou des plaines aménagées. Ces zones à poissons, ainsi que les abords des ouvrages de vidange et d'entrée, appartiennent de fait à l'Opération Riz qui contrôle l'accès et l'interdit aux pêcheurs de la zone.

L'autonomie territoriale accordée aux Opérations se traduit donc partout par une extension désordonnée, et anarchique de leur zone d'intervention.

Le mouvement spatial de l'Opération Mil est encore plus marquant. De la zone exondée, le mil est en train de conquérir les cercles de Mopti et de Djenné, de Sofara, largement inclus dans la zone inondée. L'échec relatif du riz des casiers de Sofara, à la suite de la faible montée du Bani ces trois dernières années, favorisera la pénétration du mil dans une zone à présent couverte par le riz. Dans le Séno même, l'extension du mil provoquera des mutations de la communauté Peul, aidée à cela par les effets désastreux de la dernière grande sécheresse.

Le Peul-éleveur qui vivait à côté des agriculteurs et se procurait sa ration alimentaire par le troc lait-céréale, fait de plus en plus place à un Peul possédant son champ de mil. Une

enquête récente menée dans le Séno-Mango, encadré par l'ODEM, révèle que 157 familles Peuls sur 587 (soit 26,7 %) sont des agriculteurs purs, ne possédant plus de troupeau. Le grignotage permanent de l'espace pastoral du Séno force à l'exode et (ou) à la transhumance des Peul éleveurs, (de Bankass, par exemple, qui, même au retour des transhumances, pratiquent le « Haïré » sur les plateaux).

nagées près des centres urbains sont des fonctionnaires et commerçants!...

Parallèlement à l'effectif croissant des « paysans du dimanche », ce sont généralement les « bons casiers » qui leur sont attribués, introduisant ainsi dans l'espace rural des « passe-droits » et de nouvelles préséances sociales, dont l'argent et l'intérêt matériel et individuel servent de référence. Or la surface initialement prévue de 31 000 ha aménagés en

somme de près de 500 milliards FM pendant la durée du plan pour tenir le taux de croissance de l'économie prévu par le plan. En 1974, l'investissement, calculé sur les mêmes bases, a été pour le secteur agricole de 6 milliards FM seulement.

Conséquence directe de la dépendance étroite des sources de financement extérieures : le contrôle effectif et permanent de la gestion des ODR par les bailleurs de fonds. Ces financements sont accordés au gouvernement malien (prêts et subventions) après un processus long et complexe : missions d'identification, études de factibilité, missions d'évaluation, négociations, missions de suivi et contrôle de l'exécution technique et financière, missions de supervision et de censure... En réalité, il y a bien transfert des centres de décision (en matière de développement rural) des pouvoirs publics vers les sources de financement des programmes, dont les préoccupations — nous le verrons ci-dessous — ne répondent pas toujours à celles des pouvoirs publics nationaux, et encore moins à celles des populations rurales encadrées.

Les difficultés pour l'Etat d'honorer ses engagements ne pourraient qu'accentuer cette dépendance des ODR des financements extérieurs. On pourrait en effet distinguer trois catégories d'ODR selon leur position à l'égard du Budget National (mars 1977) :

- ODR n'émargeant pas au budget national,
- ODR ayant encore à émarger au budget national (versement de la contrepartie malienne),
- ODR opérant en zone difficile... et dont le financement ne peut être assuré sur barème ou sur redevance qu'à long terme.

Le tableau de la p. 360 confirme que les ODR pourraient et devraient réaliser leur autofinancement dans un laps de temps généralement court.

Le budget national sert à couvrir seulement le personnel et rarement le matériel et les actions d'investissement. A la date de mars 1977, cet effort national en direction des ODR a été estimé à près de 1,5 milliard de FM, alors qu'on estime à près de 6 milliards le montant des taxes et autres obligations des ODR envers l'Etat.

#### *ODR, outil de développement rural*

Cinq ans après le démarrage des ODR, on est en droit de se demander si la stratégie ODR conduit au développement intégré de l'espace rural.

La réponse à une telle question dépend évidemment de l'analyse d'un nombre important de facteurs et des résultats de la combinaison de plusieurs indicateurs socio-économiques et géographiques de la zone concernée.

Notre analyse procèdera donc d'un choix raisonné de situations qui nous permettent d'apprécier l'impact des projets au niveau du paysan d'abord, et des effets cumulatifs au niveau régional ou national.

Les termes de référence des projets et l'identification des besoins réels ressentis par les populations encadrées

Les termes de référence de certaines ODR ne traduisent pas toujours les situations concrètes des populations rurales. Les évaluations « ex ante » des projets traduisent le plus souvent un taux d'optimisme et de simplification qui compromet gravement l'efficacité des structures à mettre en place.

Les graves erreurs commises par l'ODEM — qui ont retardé son démarrage effectif — ressortent de la méconnaissance des indicateurs élémentaires de la zone encadrée.

C'est ainsi que dans l'évaluation « ex ante » on a supposé que la translation des actions du projet sera homogène sur toutes les familles. Or, la région du Séno-Mango se caractérise par une profonde disparité dans l'allocation initiale des ressources entre les familles. Une famille disposant d'un grand troupeau (100 à 200 têtes de bovins) recevra différemment les effets du projet qu'une famille n'ayant que 10 petits ruminants.

La maîtrise de la différenciation dans les ressources initiales et de la typologie des familles et des exploitations familiales dans le Séno-Mango est donc déterminante dans la méthodologie d'approche de l'opération pastorale. La taille des familles et les types d'exploitations qui déterminent les

Exploitation	Ethnie		Taille Famille d'exploitants*		
	Dogon	Peul	petite famille	Fam-moy	grande famille

systèmes de production agricoles — sont des variables essentielles, ainsi que la stratification ethnique de l'espace aménagé. Ces variables sont ainsi identifiées dans la zone d'intervention de l'ODEM par les études socio-économiques d'octobre 1978.

La taille la plus courante dans la zone encadrée par l'ODEM

Exportations - Importations maliennes  
(en milliers de tonnes de riz)

Années	Exportations	Importations
--------	--------------	--------------

d'après le recensement général de la population (déc. 1976) 25 % de la population du Mali habitent la région qui couvre seulement 7 % de la superficie nationale.

les enquêtes socio-économiques de l'ODEM ont montré que

jachère, ont été largement envahis par des « colons » de l'Office, particulièrement dans les zones de vidange et de drainage des eaux ayant servi à l'irrigation (3). Dans la zone du delta, les hors casiers se sont considérablement multipliés

aménagement en casiers des plaines, constructions de digues et des ouvrages d'irrigation (ORM);

regroupement de paysans pilotes; utilisation de fongicides; collectes et stockage de mil commercialisés (OMM);

collecte et commercialisation, traitement de poissons (OPM).

2. Les Opérations de développement rural, en voulant tout faire, laissent peu de place aux populations encadrées ainsi soustraites à l'exercice de la responsabilité directe. Dans la situation actuelle du fonctionnement du modèle, les paysans, éleveurs et pêcheurs du delta ne sont responsables de rien... ni ne sont directement sollicités, à aucune phase du système. Ils sont en dehors des centres de décisions portant, soit sur l'aménagement de l'espace agraire, quand bien même cet espace correspond à « l'ensemble des surfaces sur lesquelles, à titre individuel, familial ou lignager les membres du groupe disposent d'un droit opposable au moins en certaines circonstances à une utilisation extérieure au village ou à la communauté » (4) — soit sur la redistribution de l'espace aménagé, soit sur le circuit de commercialisation, de transformation, ou de la répartition des produits... et des revenus.

Les conditions théoriques et pratiques du transfert de la technologie utilisée par le modèle n'existent pas ou sont difficiles à envisager à court terme pour plusieurs raisons :

insuffisance ou mauvaise organisation du crédit agricole;

absence de structures de soutien — ou de relais — à l'entretien du matériel agricole (pas d'ateliers de forge ou de menuiserie...);

insuffisance de l'approche machinisme agricole au niveau du paysan;

approche individualiste ou familiale de l'encadrement au lieu de promouvoir des collectivités villageoises, des coopératives de production.

En dehors de ces situations, le transfert technologique aux populations concernées est impossible, ou alors il accentue la disparité, la stratification sociale et sociologique à savoir : ceux des ruraux initiés au langage et à l'environnement technologiques (plus proches des centres urbains) des groupes socio-professionnels, partenaires directs des citadins seraient les pre-

miers bénéficiaires — parce que les plus réceptifs — du modèle. La grande majorité des populations rurales des zones encadrées est contrainte — paradoxalement — au déplacement et à l'exode, en tout cas, à une instabilité chronique dans l'occupation de l'espace. Ce phénomène est observable dans toutes les zones encadrées du territoire et d'aucuns l'attribuent à la dégradation et à la fatigue du terroir. Une analyse globale devrait mieux cerner le problème; le liant à la stratégie même des opérations.

Pour revenir au delta central du Niger, on pourrait simuler un modèle, une stratégie de développement différente de celle qui y a été appliquée, et qui a consisté à vouloir exploiter à fond et séparément, toutes les richesses et les potentialités régionales.

La production simulée de la viande ou du riz dans le delta nous amènerait à calculer (évaluer) le coût de production du riz ou de la viande (et à les comparer), le transfert de technologie, et les effets sur l'équilibre biogéographique de la zone, la possibilité d'approvisionnement en riz ou en viande et surtout le revenu du producteur et les effets cumulatifs sur l'économie régionale et nationale.

Si une telle comparaison avait été sérieusement envisagée, au niveau de la production de la viande et de celle du riz, le choix économique porterait sur le développement de l'élevage dans le delta. Les chances d'un réel développement régional intégré existeraient au sein d'un tel choix raisonné; la valeur économique de la viande dépassant de loin celle du riz produit dans la zone.

Le modèle actuel, en collectant des fonds si importants et de provenance diverse, les drainant vers l'espace rural et, surtout, en soutenant le flux monétaire permanent, a contribué largement à l'équipement des régions agricoles capables désormais de réaliser une production acceptable.

A défaut de structures permettant aux populations intéressées de prendre en charge et de gérer directement ces équipements, le modèle a du mal à opérer sa propre mutation; un organisme d'intervention directe devrait se transformer en organisme conseil au service d'une communauté rurale transformée elle-même en structures socio-professionnelles viables et cohérentes.

(4) P. PELISSIER et G. SAUTTER, Bilan et perspectives d'une recherche sur les terroirs africains et malgaches, *Etudes Rurales* N° 37-38-39, janv.-sept. 1970 p. 23.